

Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost-benefici de la nova oficina judicial

Àlvar Garola

Universitat Politècnica de Catalunya. BarcelonaTech

Xavier Farriols

Director de Serveis del Departament de Justícia. Generalitat de Catalunya

1. Introducció

L'ús de tècniques d'avaluació d'inversions, com ara l'anàlisi cost-benefici, és un element cada cop més generalitzat dins del camp de la decisió pública a l'hora de portar a terme i de prioritzar actuacions des d'un punt de vista social.

Són tècniques que parteixen d'un enfocament bàsicament microeconòmic que, en el context de l'economia del benestar, tracta de quantificar els avantatges i els desavantatges que comportarà dur a terme una determinada actuació. Adopten una òptica global que té en compte no només els mecanismes de finançament, sinó especialment les seves repercussions sobre el conjunt de la societat.

Aquestes aproximacions s'han desenvolupat especialment en l'àmbit de les infraestructures, en què l'anàlisi cost-benefici ha generat metodologies que en determinats països s'apliquen de manera sistemàtica per valorar inversions i polítiques en aquest sector. En canvi, la seva aplicació en altres àmbits de la decisió pública ha estat més limitada, en part per les dificultats que comporta en molts casos fer una valoració monetària de costos i beneficis.

En aquest context, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya va impulsar l'any 2012 un estudi que volia ser una primera reflexió sobre l'impacte econòmic que representa, per al conjunt de la societat, la millora en l'eficiència judicial, i la seva aplicació al cas de Catalunya.¹

1 Aquest treball, titulat *Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost-benefici de la nova oficina judicial*, va ser realitzat per la consultora Gabinet d'Estudis Econòmics SA, amb l'assessorament metodològic dels signants d'aquest article.

Es tracta òbviament d'un tema molt ampli i complex, i per això, es va acotar, centrant-lo en dues tasques, que no pretenien tancar el tema, sinó al contrari, obrir un debat a noves aportacions que permetessin avançar en un assumpte tan important com és la valoració econòmica de l'eficiència judicial.

La primera tasca tenia com a objectiu fer una anàlisi de la rendibilitat per a l'Administració des del punt de vista pressupostari, de la posada en marxa de la nova oficina judicial (NOJ). Aquest projecte, que actualment s'està desenvolupant, consisteix en una sèrie d'actuacions combinades que pretenen racionalitzar i agilitzar els processos judicials per fer-los més eficients. En aquest apartat, l'element clau serà comparar la viabilitat d'una sèrie d'actuacions que no tenen un retorn econòmic directe amb el que passaria si no es portés a terme.

La segon tasca pretenia ser un intent de quantificar els beneficis de l'eficiència judicial. L'estudi es va acotar a l'àmbit mercantil i es va centrar en un tema molt concret, que era quantificar els beneficis econòmics que podria arribar a tenir per al conjunt de l'economia catalana la reducció en la durada dels processos concursals. Aquesta aproximació volia posar de manifest el gran potencial econòmic que representa la millora dels processos relacionats amb l'àmbit de la justícia.

Atès que el tema central d'aquest número de la *Nota d'Economia* és l'avaluació econòmica de polítiques públiques, aquest article se centrarà en l'anàlisi cost-benefici de la NOJ, tant pels seus efectes pressupostaris, com per les seves repercussions econòmiques. S'explicarà la metodologia, els resultats obtinguts en l'estudi esmentat i la necessitat d'aplicar tècniques d'avaluació econòmica en un àmbit com és el de la justícia.

2. Impacte pressupostari de la nova oficina judicial

La nova oficina judicial (NOJ) ha estat un dels eixos centrals de l'actuació en l'àmbit de la justícia a Catalunya en els darrers anys. Es tracta d'implantar el nou model d'oficina judicial i fiscal, i desenvolupar les noves tecnologies de comunicació i gestió de la informació en l'àmbit de la Administració de justícia.

L'objectiu és la racionalització dels mitjans instrumentals i dels recursos humans, i la incorporació de les noves tecnologies, tot propiciant que els ciutadans obtinguin un servei pròxim i de qualitat. Es prioritza el treball en xarxa, amb el desenvolupament d'uns serveis comuns generals, de tramitació i d'execució que assumiran tasques centralitzades de gestió de totes les actuacions processals; s'aconseguirà un millor aprofitament de

tots els recursos d'una manera més flexible i racional, i amb les TIC com a instrument clau de treball i comunicació.

De l'eficiència de la justícia depèn la posada en circulació més tard o més d'hora de molts diners retinguts a l'espera que es resolguin els processos judicials en curs. En el moment de fer aquest estudi, la xifra arribava als 40.000 milions d'euros retinguts. L'impacte de la millora de la justícia és precisament anticipar al màxim la introducció d'aquesta massa monetària en el circuit econòmic. Anticipar, ni que sigui uns mesos, la posada en circulació d'una quantitat equivalent al 20% del PIB català o al pressupost consolidat de la Generalitat té forçosament un impacte sensible sobre l'activitat econòmica i l'ocupació.

El cost de posar en marxa la NOJ es va estimar en un primer moment prop dels 590 milions d'euros,² i es preveia fer-ho en un període de vuit anys.

Com a contrapartida, la nova oficina judicial permetria una reestructuració de les tasques de l'Administració de justícia, amb la finalitat d'aconseguir augmentar-ne l'eficiència. Per tant, el benefici, en termes pressupostaris, que s'ha considerat per portar a terme aquesta anàlisi és que l'augment de l'eficiència aconseguit per la NOJ farà que no sigui necessari posar en marxa nous jutjats i evitarà els costos que això comportaria.

Per portar a terme aquesta anàlisi, en primer lloc es va fer una previsió del nombre de casos que hauran de resoldre els jutjats de Catalunya en els propers anys. Es va definir un model economètric que relacionava el nombre de casos amb la demografia i l'activitat econòmica. Aquest model va obtenir una alta fiabilitat amb dades de la darrera dècada.

A partir d'aquesta xifra es pot *estimar el nombre de jutjats unipersonals necessaris per satisfer aquesta demanda de casos judicials*. Per fer-ho, es van fer servir les previsions demogràfiques de l'Institut d'Estadística de Catalunya i les previsions econòmiques del Departament d'Economia de la Generalitat, Hispalink i Cemprede per estimar l'evolució de l'economia catalana.

2 La determinació d'aquests costos ha sofert un fort ajust fins a arribar a les xifres actuals com a conseqüència de la situació econòmica general i de la restricció pressupostària. El total puja a 84,8 milions d'euros, xifra substancialment inferior a la vigent en el moment d'emprendre l'estudi.

Quadre 1. El model utilitzat

$$C_i = \alpha + \beta \text{ PIB}_i + \Delta \text{ Pob}_i + \varepsilon$$

On

C_i : nombre de casos resolts de mitjana per un jurat unipersonal l'any i

PIB_i : PIB de Catalunya en milions d'euros l'any i

Pob_i : Població de Catalunya l'any i

Els resultats obtinguts són:

$\alpha = -804.124$

$\beta = 1,19$

$\Delta = 0,25$

Estadístics

Coeficient de correlació = 0,936

Coeficient R^2 = 0,876

Estadístic F = 7,05

Estadístics t :

$\beta = 0,14$

$\Delta = 0,70$

Font: Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost-benefici de la nova oficina judicial.

Sobre la base d'aquestes dades es va obtenir el nombre de casos que previsiblement hauria d'assumir la justícia catalana en els quinze anys següents i, en conseqüència, el nombre de jutjats que farien falta en cas que es mantingués la mateixa estructura actual.

El pas següent era valorar l'increment d'eficiència de la NOJ. S'entén per eficiència l'increment de casos que podrà resoldre un jutjat anualment. És per tant un augment de la productivitat.

La NOJ hauria de comportar una millora important d'eficiència, especialment pel que fa a la posada en marxa de l'expedient electrònic, per la introducció de la noció de treball en xarxa amb serveis centralitzats que agilitaran el funcionament dels tribunals, i pels nous recursos físics i informàtics que s'hi introduiran.

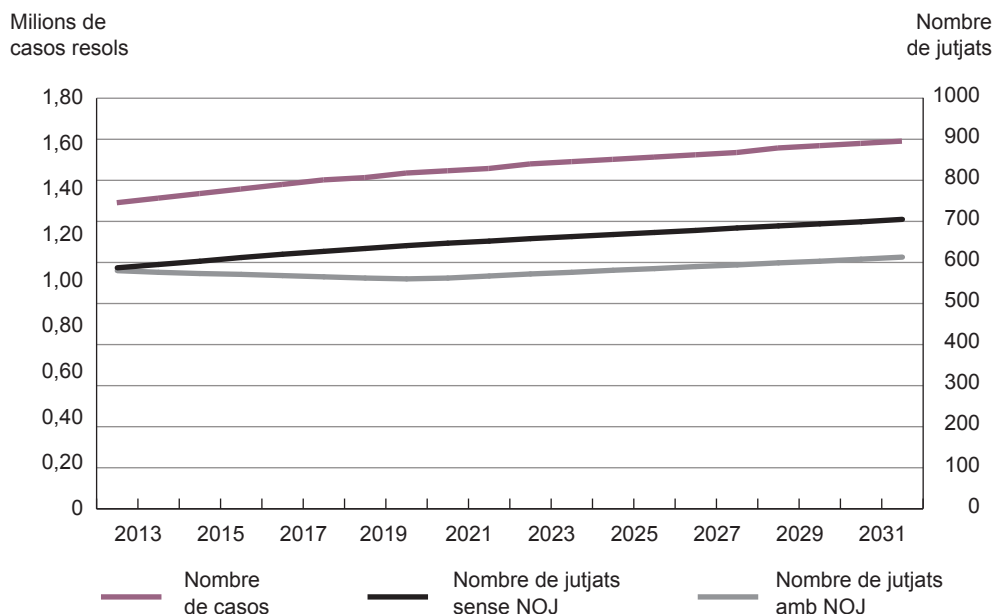
A partir de l'anàlisi amb experts en l'àmbit judicial es va considerar que les principals millores derivades de la NOJ es podrien centrar en:

- Posada en marxa de l'expedient digital.
- Especialització i serveis comuns.
- Traçabilitat.

Aquestes millores plantegen una reducció del temps de tramitació i dels costos de gestió, així com un aprofitament millor del personal i de la seva especialització. En concret, es podia estimar un augment de l'eficiència

de cada jutjat mesurada en nombre de casos resolts del 15% un cop instal·lada la totalitat de la NOJ.

Gràfic 1. Evolució dels casos i dels nous jutjats estimats



Font: Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost-benefici de la nova oficina judicial.

En funció dels paràmetres anteriors, tal com es veu en el gràfic 1, és pot calcular el nombre de jutjats que no caldrà construir i l'estalvi pressupostari que comporta aquest increment d'eficiència.

Per obtenir el cost de posar en marxa un nou jutjat es va partir de la informació subministrada pel Departament de Justícia sobre la base d'un projecte de comptabilitat analítica per tipus de centre de cost que se situava en uns 930.000 euros anuals.

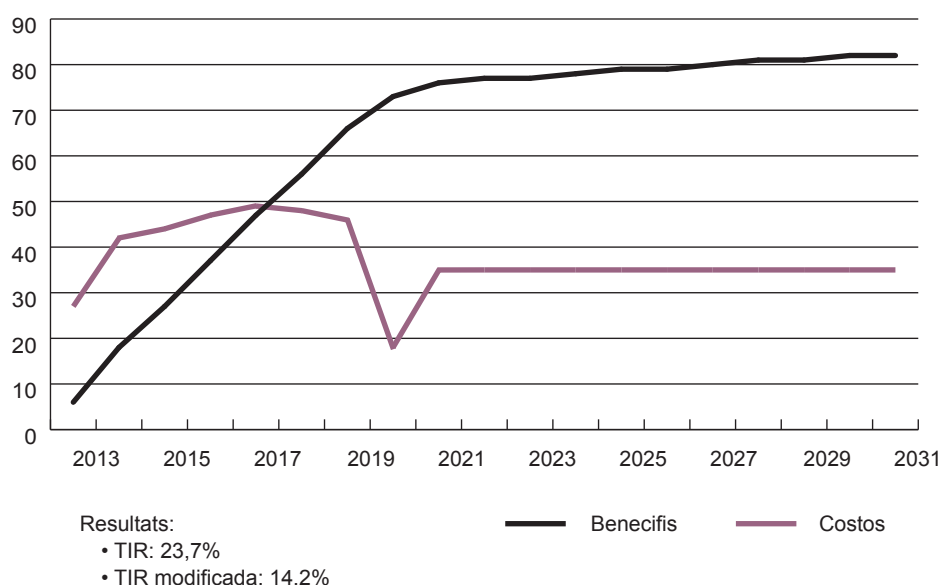
Amb aquestes dades ja es pot efectuar l'anàlisi cost-benefici, comparant els estalvis en la creació de nous jutjats amb els costos de posar en marxa i gestionar posteriorment la NOJ. L'anàlisi es va fer per a un període de vint anys (2012-2031), mentre que el desplegament de la NOJ estava previst que es fes en vuit anys i, per tant, les valoracions de costos i d'inversions estaven fetes per a aquest període.

Així doncs, calia fer una previsió de quins seran els costos que exigirà la NOJ un cop estigui totalment implantada. Per fer aquest exercici es va considerar que a partir de 2020 el cost de la NOJ serà bàsicament el de les eines TIC necessàries i que la despesa anual en aquest àmbit serà la mitjana de la que es produeixi en el període d'implantació 2012-2019. És una hipòtesi força ajustada. Cal tenir en compte que les inversions en TIC incloses en la NOJ són la diferència entre la despesa de mantenir el nivell informàtic actual i el que exigeix la NOJ. Per tant, és un increment

de cost que, previsiblement, s'haurà de mantenir en el futur per garantir el bon funcionament. En canvi, les despeses en organització i recursos humans que es plantegen en el període d'implantació no tornaran a ser necessàries un cop estigui en funcionament la NOJ.

Tenint en compte aquestes premisses es van estimar els costos i beneficis, tal com mostra el gràfic 2. Com es pot observar, en la mesura que la NOJ fa innecessària la creació de nous jutjats, els beneficis van augmentant fins a superar els costos. Els càlculs es van fer en termes reals i en euros de 2012.

Gràfic 2. Evolució de l'impacte pressupostari de la NOJ 2012-2031
(milions d'euros)



A partir del 2020 les dades dels costos són constants ja que s'ha fet la hipòtesi d'una despesa mitjana en TIC.

Font: *Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost benefici de la nova oficina judicial.*

La TIR (taxa interna de rendibilitat) és l'instrument financer que s'utilitza habitualment per mesurar la rendibilitat d'una inversió.³ En el cas de la NOJ, la TIR se situa en un 23,7%. Es tracta d'una xifra molt elevada que posa en evidència la gran rendibilitat d'aquesta inversió.

En aquell moment, i per una actuació de la dimensió de la que s'està analitzant, es podria obtenir finançament aliè a una taxa del 8,2%.⁴ Per tant, es tracta d'una actuació que podia finançar-se en condicions de mercat.

3 La TIR s'ha d'interpretar com el benefici anual (encara que no repartit de manera uniforme durant la vida del projecte) que rep l'inversor per cada euro invertit.

4 Es tractava d'un tipus d'interès elevat que reflectia les dificultats d'aconseguir recursos en els mercats en el moment de portar a terme l'estudi.

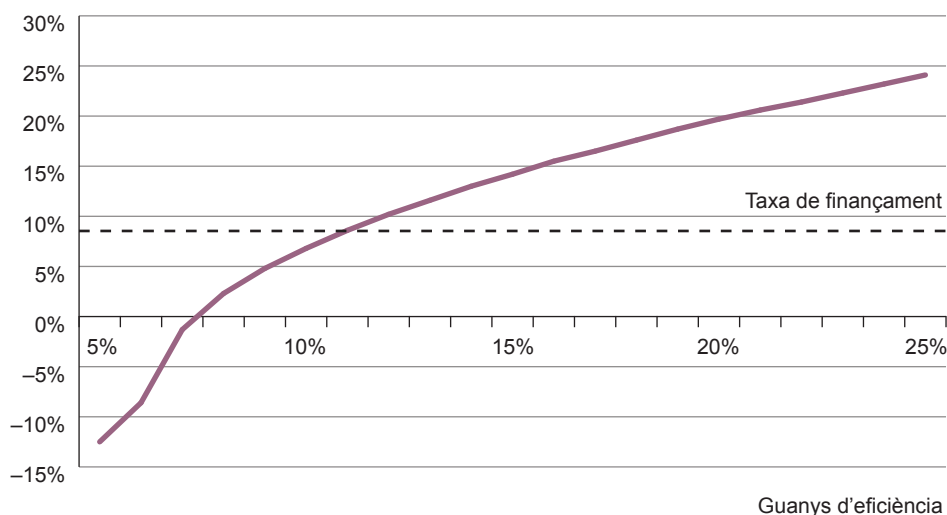
D'altra banda, la TIR modificada (utilitzant una taxa de reinversió del 5%),⁵ que és una opció molt més conservadora, se situa en un 14,2%, és a dir, també molt per sobre de la taxa de finançament definida en el projecte; una rendibilitat prou elevada per fer atractiva la inversió en termes purament pressupostaris.

Cal valorar aquests resultats de manera molt positiva. Tot i les condicions restrictives que s'han imposat en el model seguint els criteris de prudència, la NOJ no genera costos pressupostaris nets, ja que l'estalvi en la creació de nous jutjats compensa amb escreix les inversions que s'han de portar a terme.

Atès que l'element clau és l'augment de l'eficiència causat per la NOJ, s'ha fet una anàlisi de sensibilitat que mostra com evolucionaria la rendibilitat pressupostària en el cas que els guanys d'eficiència siguin diferents dels definits en l'escenari central.

Gràfic 3. Relació entre els guanys d'eficiència i la taxa de rendibilitat de la inversió (TIR Modificada)

(milions d'euros)



Font: Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost benefici de la nova oficina judicial.

5 La taxa interna de rendiment modificada (TIRM) calcula la rendibilitat del projecte incorporant-hi una taxa de reinversió dels beneficis que es vagin aconseguint (que no té per què coincidir amb la TIR del projecte original) i una taxa de finançament que recull el preu dels recursos que utilitzem per finançar l'actuació que s'està analitzant. Aquest indicador resol algun dels problemes de càlcul de la TIR, i, sobretot, dona un resultat més ajustat a les condicions de mercat, factor important en una conjuntura com l'actual.

Com es pot apreciar en el gràfic 3, com més gran és el guany d'eficiència que planteja la NOJ, més augmenta la rendibilitat. A partir d'una millora de productivitat del 7,3%, la NOJ és una inversió positiva, i a partir del 10,75%, la TIR modificada és més elevada que la taxa de finançament i, per tant, ja es tracta d'una inversió que pressupostàriament s'autofinança. Atès que l'escenari central que es planteja és d'un guany del 15%, la rendibilitat del projecte de NOJ és força elevada.⁶

Cal tenir en compte que, en el moment de fer l'estudi, les condicions financeres eren especialment desfavorables. En les condicions actuals encara es posaria més en relleu la viabilitat de l'operació.

Un darrer element de reflexió. Tota aquesta anàlisi s'ha fet sobre la base dels comptes de l'Administració catalana, que és qui assumeix el cost d'implantar la NOJ. Per tant, quan s'han definit els costos de funcionament dels jutjats que s'han utilitzat en l'anàlisi cost-benefici eren estrictament els que impliquen a la Generalitat. No obstant això, cal tenir en compte que l'Administració central també aporta part dels recursos necessaris per fer funcionar els jutjats.⁷

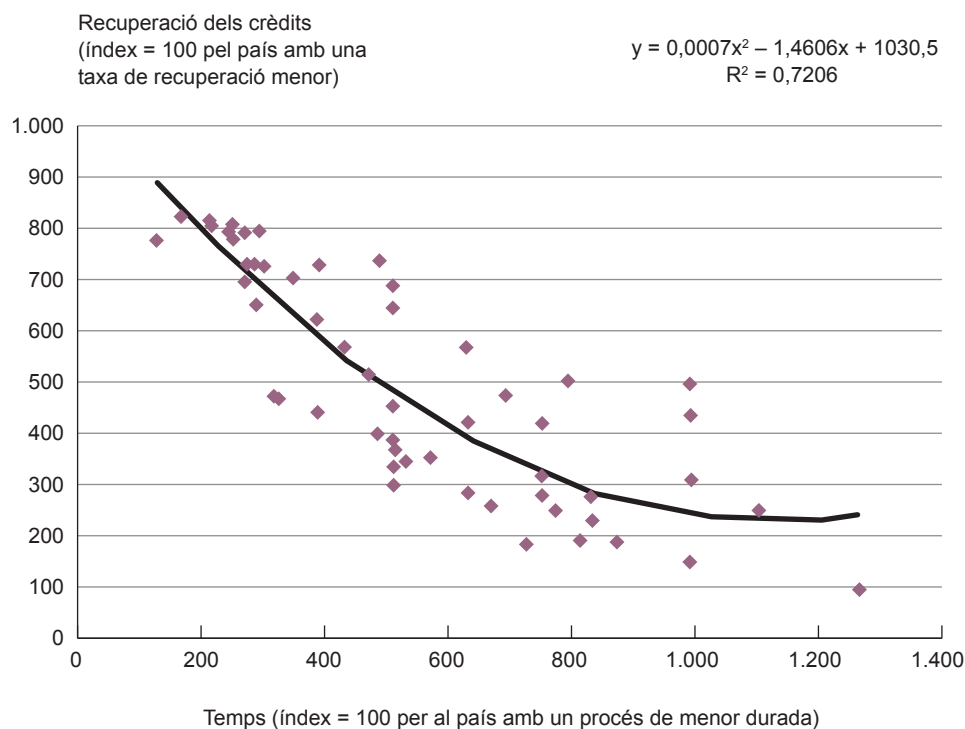
3. Impacte econòmic de la nova oficina judicial

La segona anàlisi cost-benefici va consistir a valorar l'impacte sobre el global de l'economia de la posada en marxa de la NOJ. Es va centrar exclusivament en l'àmbit mercantil-concursal i en el fet que, si la NOJ aconsegueix reduir la durada del procés concursal, no es produirà la pèrdua de valors dels actius que es dona actualment sobre els creditors que tenen recursos en l'empresa concursada (proveïdors, bancs, treballadors, Hisenda...).

6 Cal incidir en el fet que en tot moment s'ha considerat com a variable de referència la TIR modificada, amb una taxa de reinversió del 5%, un instrument molt més fiable per analitzar els resultats d'un projecte d'aquestes característiques, però menys utilitzat que la TIR, que, a partir de tenir valors positius donaria resultats molt més elevats.

7 Si bé caldrien dades més actualitzades, les xifres del període 2001-2004 indiquen que l'Estat aportava al finançament de la justícia a Catalunya prop del 25% addicional al que hi destinava la Generalitat, si bé no s'especificava quina part era de funcionament directe dels jutjats (sou dels jutges, etc.) i quina era de funcionament dels organismes de direcció de l'Administració judicial. Vegeu Bosch, Nuria; Espasa, Marta; "La despesa pública en justícia". A: *Llibre verd de l'Administració de justícia*. Barcelona: Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, 2005.

Gràfic 4. Relació entre la durada del procés concursal i la recuperació dels crèdits



Font: Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost benefici de la nova oficina judicial.

Per quantificar aquesta pèrdua de valor, es va realitzar un exercici basat en dades internacionals en què es relacionava el benefici econòmic de la reducció de la durada dels procediments en l'àmbit concursal.

Aquestes xifres es van adaptar al cas català a través de l'anàlisi concreta d'una mostra de processos concursals als jutjats mercantils de Barcelona.

Novament, és una manera molt restrictiva de calcular els beneficis de la NOJ, ja que, per exemple, no es tenen en compte els efectes financers de disposar d'aquests recursos, i s'ha deixat fora altres enfocaments més macroeconòmics que tenen a veure amb magnituds global o amb la confiança que es genera com a país.

Aquest model és el que es va utilitzar per obtenir els beneficis de la NOJ per l'àmbit mercantil aplicant una millora de l'eficiència de prop del 15% comentat anteriorment. Tenint en compte l'abast de les inversions que comporta la NOJ, s'ha considerat que la fase comuna dels processos, que és la que més depèn de l'agilitat de l'Administració, es pot reduir en un

30%, és a dir, pot passar de 10 mesos de mitjana a 7, mentre la fase de liquidació podria agilitzar-se en un 10%, és a dir, podria passar de 22 a 19,8 mesos. Es tracta d'hipòtesis que es poden considerar modestes. La durada global del procés passa de 32 a 26,7 mesos i s'ha considerat que aquesta reducció de la durada serà progressiva, de manera que s'assolirà completament en vuit anys, és a dir, un cop desplegada completament la NOJ.

El pes de l'àmbit mercantil en la NOJ es va definir fent una estimació basada en la importància econòmica que representa sobre el total de l'Administració de justícia. Les dades del període 2007-2011 mostren que l'administració mercantil va representar un 20,7% de la quantia de reclamacions ateses. En vista que és un bon indicador del pes econòmic que té en l'àmbit de la justícia, aquest és el percentatge que s'ha aplicat a les inversions de la NOJ. Val a dir que és un pes molt superior al del nombre de jutjats (un 2,5%), al del nombre de sentències (1,4%) o al del nombre de d'execucions de sentències (un 8,4%).⁸ Novament es va utilitzar un criteri de prudència en aplicar a l'anàlisi cost-benefici la quantia de costos més elevada que s'ha pogut obtenir.

Quadre 2. Resultats de l'anàlisi cost-benefici

Hipòtesis:

- L'àmbit mercantil representa un 20,7% dels costos
- La reducció de la durada de la fase comuna és de 3 mesos (un 30%)
- La reducció de la fase de liquidació és de 2,2 mesos (un 10%)
- La durada mitjana d'un procés concursal passaria de 32 a 26,7 mesos
- Només s'han considerat els beneficis de recuperació dels recursos per part dels creditors.
- Taxa de finançament, 8%; taxa de reinversió, 5%

Resultats:

- VAN: 1,7 milions d'euros
- TIR: 34,6%
- TIR modificada: 15,7%

Font: Impacte econòmic de la millora de l'eficiència en la justícia mercantil i anàlisi cost benefici de la nova oficina judicial.

Amb totes aquestes hipòtesis, la inversió dona un VAN positiu, ja que els beneficis que genera en forma de guanys per als agents econòmics superen els costos d'implementació. La TIR modificada, que és la més restrictiva, se situa en un 15,7%, és a dir, es tracta d'una inversió molt rendible per a la societat.

⁸ Vegeu Consejo General del Poder Judicial. *Tribunales de Justicia de Cataluña. Resúmenes por Provincias Barcelona*. Sección Estadística Judicial, 2011.

A més, cal tenir en compte que aquesta xifra s'ha obtingut a partir d'un escenari molt restrictiu. Només dues consideracions:

- El cost que s'ha imputat ha estat tot el de l'àmbit mercantil, mentre que els beneficis són estrictament de temes concursals, que només són una part del mercantil.
- Només s'han analitzat els vuit anys estrictes de la posada en marxa de la NOJ. Si s'hagués considerat un període més llarg, la rendibilitat hagués augmentat substancialment.

La TIR obtinguda era elevada. De fet, només caldria que la NOJ permetés reduir en dos mesos la durada del procés concursal (un augment d'eficiència del 5% o 6%) perquè la inversió en l'àmbit mercantil fos rendible en termes econòmics.

Finalment, cal recordar que, com s'ha comentat anteriorment, el model utilitzat per calcular la recuperació dels préstecs era també el més restrictiu dels sistemes de predicció possibles. Tot això ens permet assegurar que els resultats obtinguts són un mínim i que les dades reals seran previsiblement més positives.

4. Conclusions

Les dades anteriors posen en evidència la gran rendibilitat que representen les inversions per millorar l'eficiència de la justícia. Millores que es posen en relleu tant per l'administració en termes pressupostaris com pels seus efectes socials.

Totes aquestes dades s'han fet sobre la base d'establir hipòtesis conservadores, la qual cosa permet donar més solidesa als resultats aconseguits.

Els dos resultats obtinguts són complementaris. Els efectes pressupostaris i els que afecten el valor econòmic de les empreses són independents i, per tant, additius.

Metodològicament, aquest exercici serveix per contrastar el fet que l'anàlisi cost-benefici és un instrument útil per analitzar inversions en temes més enllà de les infraestructures de transport, que és on s'apliquen de manera sistemàtica.

En aquest camp, l'exercici ha estat molt restrictiu, centrat exclusivament en l'àmbit mercantil-concursal. Per tant, hi ha un potencial en temes

com són l'administratiu, el civil i fins i tot el penal, on els costos evitats o els beneficis aconseguits poden ser molt més importants.

Finalment, aquest és un treball força innovador, en el sentit que és el primer cop que s'aborda a Catalunya una quantificació d'aquestes característiques, per a la qual hi ha poques referències internacionals. No es pretén tancar el tema, sinó al contrari, obrir un debat a noves aportacions que permeti anar avançant en un assumpte tan important com és la valoració econòmica de l'eficiència judicial.

Paraules clau

impacte econòmic de la justícia, anàlisi cost-benefici, eficiència, viabilitat inversions, inversions i pressupost, valor dels processos concursals.